

环境条件对不动产价值的影响

Miles M. Smart, David L. Wynes 著,

田雨花 译, 指导老师: 纪益成

原载: IAAO. Issues Confronting Properties Affected by Contamination
or Environmental Problems

不动产评估为不动产的经济价值提供了一个可靠而公平的估计值。政治因素、经济因素及社会因素都会影响不动产的价值, 所以, 在对不同用途的不动产进行评估时, 评估师要考虑理论和实际两种评估方法以及每种用途对不动产价值的影响。给定相同的评估信息, 不同评估师得到的评估值通常有 5%-7% 的差异。近来, 评估师们在给不动产定价时会考虑一个新因素, 即: 潜在的环境责任。但是, 在计算环境责任的成本以及确定其对不动产价值的影响程度问题上, 仍然有存在很大的不确定性。

《综合环境响应、赔偿和责任法》(简称 CERCLA, 或者“超级基金”) 和它的修正案——1986 年的《超级基金修正案和授权法 (SARA)》, 极大地增加了人们对潜在环境责任及其处理成本的关注。这些法案允许美国环境保护署 (EPA) 对污染环境者提起诉讼, 强迫其清理污染物; 或者由不动产所有者付费进行清理 (Angelo 1988)。法院也支持 CERCLA 的观点, 即: 环境责任具有连带性。也就是说, 如果危害或损坏是不可分割的, 那么主要责任方、土地所有者、经营者或者倾倒废料的生产者就要共同承担清理污染的全部成本。在最近一件诉讼案中, 联邦法院就裁定该案不动产所有者对清理成本负连带责任, 尽管该不动产的前任所有者曾允诺购买者可免除将来的一切责任索赔 (AM International Inc. 1990)。

由于对环境责任和潜在经济风险的关注, 环境调查逐渐成为了商业交易的一个标准, 这是在 SARA 所谓的为“无责 (不动产) 所有者”辩护的鼓励政策下形成的。被污染的不动产, 在经过处理或清理了有害物质之后, 其所有者如果能证明他在取得该不动产设施时没有相关的专业知识、或没有理由去知晓该资产含有有害物质, 那么他将获得承担环境责任抗辩权 (Angelo 1988)。为了得到这种抗辩权, 不动产所有者在取得不动产之时, 就必须已经开始了一切恰当的调查——调查该不动产以前的所有权、用途是否与良好的盈利、惯例保持一致 [42 USC 9601(35) (A)]。

一、环境责任的确定

在评估环境因素的影响时, 采用哪种评估方法取决于不动产的开发程度。如果不动产未经开发, 那么单纯使用环境评估方法就足够了; 但如果不动产已经开发, 那就需要使用环境评估和环境审计相结合的方法。这些环境调查的总目标是:

- 1、确定不动产目前或过去是否含有有害的废弃物;
- 2、确定不动产是否符合环保规定;
- 3、解决曾经遇到的问题并确保不动产符合将来的环保法规。

环境评估是分阶段进行的: 以一个概述开头, 然后根据不动产的条件逐渐深入地分析。第一阶段评估的成本通常只有几千美元, 但后续阶段的评估成本会迅速增加。

环境审计的目的是评估已经开发的不动产是否遵守环境法规及审查设施的污染控制实践。环境审计的成本取决于被评估设施的规模和经营情况: 一个大型废物处置设施的审计费用要比审批一个小型具体工厂的审计费用高得多。环境审计很重要的一个方面就是确定一些

明显的环境问题，例如地下储油罐和石棉。

第一阶段环境评估是查看不动产的政府记录和进行现场调查。(1)查看的政府记录包括：检查能表明不动产历史使用情况的契约；查阅管理机构文件（如地下储油罐的登记信息、泄漏记录、溢出记载、《资源保护与恢复法（RCRA）》与《综合环境响应、赔偿和责任法（CERCLA）》的许可证和合规记录等）；空中航拍照片和地形图。通常，需要检查三张空中航拍照片——两张过去的和一张近期的。(2)进行现场调查的内容包括：收集污染情况的物理证据，包括地下储油罐、地下储油鼓、土壤条件和土地下陷、植物的变异生长方式或色素、土地污染、地表水的可视污染及任何非正常行为。如果不动产已经被开发，那么第一阶段的环境审计与环境评估将同时进行。根据第一阶段收集到的信息情况来决定是否需要进一步开展现场调查和查看政府记录的工作。

第二阶段评估的必要步骤取决于第一阶段的结果。第二阶段评估的目标是：证实不动产的确被污染、确定污染范围和污染物含量。要通过对土壤、空气、地表水和地下水进行取样来达到上述目标。至于对哪种环境介质进行取样检查，则取决于可疑污染物的地理位置。在第二阶段调查中，通常需要咨询管理机构。

在得到第二阶段的评估结果后，就要开始第三阶段的评估。第三阶段评估的目标旨在清理大气、土壤、地表水和地下水中的污染物质；并且，每种污染情形都需借助特定的技术来进行清理。管理机构通常与治理活动有密切联系。

潜在的环境责任和管理因素对不动产价值的影响如此之大，以至于不动产评估师必须要意识到并能够识别这些潜在的因素。评估师有必要关注环境责任、治理成本和懂得何时向环保专业人士寻求帮助。例如，在对一个埋藏在地下 30 年之久、容量为 10000 加仑的地下储油罐，评估时就需要关注由环境污染引起的成本问题。石油泄漏也可能导致地下水污染，从而影响周边不动产良好的饮用水资源。与此相似，评估师在评估锅炉和管道隔热性日益退化的工业设施时，也应该考虑到对石棉的评估和拆卸的成本。

二、不动产价值的环境研究

由于不动产受到的行为约束和资源损坏限制了其将来的最佳使用途径，所以，对目标不动产和周边不动产过去的、当前的操作都会影响不动产的价值，对有害废料的不恰当的管理和处置也都会降低自然资源的数量和质量。污染物质会通过空气、土壤、地表水和地下水进行传输。长期暴露在含有害物质的环境中，对人类健康有很大的危害。环境污染通过最终限制不动产的最有效、最佳使用途径来影响不动产的价值；在短期内，对污染的治理成本会起到降低不动产的价值的作用。

此外，管理氛围和公众的观点也会影响不动产的使用途径。对环境问题较敏感的消费者可能会拒绝在存在潜在环境问题的地区——如对环境有危害的垃圾填埋场、石油精炼厂和核电厂所在区域——居住或工作。土地被开发用于制造业或工业目的时，可能产生的额外费用（如遵守环保法规成本、置换过时的污染控制设备的成本、许可证续期成本、废物清理成本和保险费等）也会影响土地价值。

（一）未经开发的不动产

通过限制不动产的未来使用情况或降低其潜在的最佳的使用途径，当前的或过去的使用情况都可能影响不动产的价值。在不动产上任意丢弃有害物或违法未经许可生产，会导致土壤、地表水和地下水的污染，这就可能造成对今后发展的限制，因为这一类侮辱青年将涉及到人类健康和资源毁坏问题。同样，联邦和州立法规都要求确定被毁坏资源的数量并采取相应的补救措施，这些费用通常是由不动产的所有者买单。处理这些问题可能需要耗时两至三年时间，时限的长短取决于不动产的条件和存在的环境问题的严重程度。在处理过程之后，

对环境关注活动可能仍然会继续。

对环境污染问题的持续关注具有重大意义，一个例子就是对曾经发生过石油泄漏并污染了土壤和地下水的地下储油罐的关注。尽管受到污染的土壤和地下水所在地的储油罐已经被转移，并且也采取了相关的治理措施，但是对地下水的监控将可能持续若干年。地下储油罐的所在位置若临近建筑物，那么建筑物下方的土壤也会受到污染。所以必须对地下水进行持续的监控，以确保残留在土壤中的石油没有流入地下水。

由环境污染引起的行为约束可能会降低不动产的最佳的使用途径。行为约束可用于对被污染地区的建设设置妨碍或进行干扰。有很多不动产用来处理或填埋有害废物，因为将这些有害废物转移到其他地方去处理是十分昂贵的。因此，会采用不透水的粘土块来覆盖废物处理区以达到清理目的，这也造成了现场的限制干扰。这些活动阻碍了土地将来的潜在发展和收入流。

土地的以前使用情况也可能导致诸如地下水等资源的不可用。溢出的有毒物质——如清洁溶剂、废油、地下储油罐泄漏的石油等，都可能导致地下水的不可饮用；更有甚者，地下水的质量太差，以至于连用作工厂的冲洗用水可能都不合格。在很多案例中，这一类型的污染通常是由周边不动产的经营活动引起的。

局部地区土地的令人生厌的用途——如垃圾填埋场、焚化炉和机场，长久以来被认为会降低周边土地——例如周边的居民区——的使用价值。对不动产价值的不良影响的范围被认为大约是一英里或五英里不等：垃圾填埋场的不良范围是一英里，而焚化炉和机场的不良范围则是五英里。垃圾填埋场的不良影响范围相对较小，归因于铲车运输、飞扬的废物和地下水污染都仅仅发生在局部地区。而焚化炉排出的大气污染物和机场制造的噪音污染所影响的区域通常更大。

（二）已经开发的不动产

处于运营中的工业设施，其遵守环境法规的成本是相当高的。除了《综合环境响应、赔偿和责任法（CERCLA）》和《超级基金修正案和授权法（SARA）》这两项法规所强加的清理责任之外，其他法规遵从问题也可能影响工业设施的运营成本，这些法规包括《清洁水法》、《清洁空气法》、《有毒物质控制法》、《资源保护与恢复法（RCRA）》和《联邦杀虫剂、杀菌剂和灭鼠剂法案（FIFRA）》。另外还有其他一些因素——如地区性的管理氛围和法规遵从状态，虽然很难定量分析，但与不动产价值有直接的关系。在典型的不动产评估中，这些成本可能被忽略或低估，评估得出的是市场上设施运营成本的不准确估计值。相反地，减少环境遵从成本的机会也可能被忽略，那么工厂设备的潜在价值就会被低估。

（三）遵从环保法规的成本

环保许可证能设置排放约束，是环境监管的必要条件，它规定了很多工业设施的污水和废气排放量。环境审计工作包括审查工业设施的环保许可证和有关监测数据，从而迅速揭露工厂以前的违反许可的行为。这些信息可用于反映环保精品对未来运营成本的潜在影响。相似地，不动产的买家可以用这些质量不一的环保遵从历史信息来与卖家达成一项销售协议：卖家在出售该不动产之前发生了违规行为而招致的环保问题，卖家本身必须为这些环保问题承担责任。

环保许可证的条款制约着大多数工厂的经营性质和范围。在计算设施的经营成本时，必须考虑环保许可证的取得成本和更新成本。随着环保许可证的更新换代，其环保条款可能会发生变化，那么考虑这种成本就显得尤为重要。当许可证更新时，其环保条款会给工业设施提出比原来更加严厉的标准。

一个最近的例子就是“国家污染物排放消除系统（NPDES）”许可证对污染物排放标准

的更新。该许可证的有效期通常为 5 年。1984 年，美国国家环保署（EPA）加强了其环保政策，要求工厂降低其废水流出物中的毒负荷。这一环保政策在常规污染物监测规定的基础上增加了有毒化学物的监测规定，并于 1984 年开始执行。1984 年以后，工厂在试图更新“国家污染物排放消除系统（NPDES）”许可证时，必须要分析其排出物中的附加变量并且必须满足附加流出物的排放标准。没有达到新排污标准的工厂应当着手旨在降低有毒化学物含量的研究，以确保降低废水流出物毒性的方式能够达到水质标准。附加物的监测和降低有毒化学物的研究，这两项活动都增加了许可证的更新成本和经营费用。

环保许可证是工业设施经营所必需的，而一些特定地区或场所的管理氛围对获得环保许可证的可行性和费用也会产生影响。与获得新的环保许可证紧密相关的费用，会增加经营成本；而新的许可条款本身却又制约了工厂的经营范围和性质。例如，《清洁空气法》的非达标区，可能不会轻易许可新的大气污染源，这就阻碍了该地区工厂规模的扩大和预期收益的增加，也就直接影响到经营中的工业不动产的价值。

（四）置换过时的污染控制设备的成本

较旧的工业设施里的污染控制设备可能已经过，操作效率低下，或者可能违反环保许可的排放限制，而且，这些设备可能无法达到新的要求，达不到环保法规要求的污染控制标准。而为了达到更加严厉的排污限制标准，就必须更换或升级这些污染控制设备，这就将使得更换成本超支。升级或更换老式污染控制设备的预计成本，在当时被认为是一项预期的经营成本，且能提供更接近实际值的不动产价值的估计值。

1988 年，EPA 公布了《资源保护和恢复法（RCRA）》的第一个副标题，即要求升级所有现存的装有石油的地下储油罐，包括加强石油的溢出保护、泄漏探测和腐蚀保护。同时提出了针对储油罐的一些要求，如：密封要好、溢出要上报、应对泄漏的纠正措施和财政保证等。对配备有几个储油罐的工业设施而言，这些要求条款引起的成本是巨大的。因此，在工业不动产评估中，需将这些成本考虑到预期的经营成本中去。

（五）废物清理成本

废物处理成本取决于工业设施中产生的废弃物的量和毒性，这在经营成本中占据重大比例。《资源保护和恢复法（RCRA）》规定的、满足特定条件的有害废物须用专门的设备进行处理，这种专门设备只有经过许可才能使用、存放和处理有害废物。根据不同的废物种类和清理方法（垃圾的填埋、焚化和处理），每 55 加仑的清理成本从 100 美元到 800 美元不等。随着国内处理工业固体废弃物（无毒）的垃圾填埋场的接近饱和，接下来的几年里，其清理成本预期会增加。所以在评估工业设施时，有毒和无毒两种废弃物的清理设备的性质和相似性都需得以考虑。

通过最小化废弃物排放量来降低设施的清理成本和环保责任，这是具有潜在可能性的，在工业不动产评估中应该立即得到重视。最小化废弃物排放量的审计能够决定这种潜在可能性——即降低工业设施产生的废弃物的量和毒性具有的潜力。在很多工业设备中，通过改变加工方法、用无毒的原材料代替和废物的回收再利用等措施，都能降低废弃物的量和毒性，而这些废弃物的外部清理成本一般都十分昂贵。这种转变却降低了废弃物的运输和清理成本。

在《超级基金》法案下，每个设备独有的清理场所也需要彻底地评估，以确定其潜在责任方的潜在责任。企业在被逐渐污染的场所清理其废弃物时，需对清理费用负连带赔偿责任，《超级基金》法案也支持这种观点。在清理某项《超级基金》场所时，能产生数百万美元的意料之外的开支。企业的保险基金恐怕都不能填补这笔开支。每个设施使用的清理场所都要进行评估，以确定该场所是否因为清理活动而产生明显的空气、土壤、地表水和地下水污染。

在污染明显存在的情形下，需要用备选清理场所。很明显，降低工业设施形成的废物量是十分有把握的，这意味着既能降低清理成本又能避免承担责任。

（六）保险费

在《资源保护和恢复法（RCRA）》的第一个副标题指引下，EPA 近期颁布的法规指出：拥有和经营装有石油产品的地下储油罐的企业必须支付经济保险。当发生储油罐泄漏时，这些保险费将用于支付补救措施的潜在成本，这些补救措施包括清理和恢复地下水、为受影响的当事人提供替代饮用水和为遭受人身伤害或财产损失的第三方解决诉讼纠纷等。地下储油罐的保险费的高低，最有可能取决于储油罐的寿命及其结构的完整性——储油罐越旧，其保险费越高。

为了精确估计存有地下储油罐的不动产的保险费，在不动产评估时需要同时进行地下储油罐的审计。在储油罐审计过程中，每一个储油罐的信息都需要整理成册。这些信息包括储油罐的寿命、材质、容量、位置、完整性、距离地下水的深度、产品流失的迹象等。基于这些信息，对有潜在泄漏问题的储油罐应进行完整性检验。储油罐的审计结果可用于估计可信的保险费，同样也能用于指出由石油泄漏引起的潜在责任。

三、问题总结

环境污染引起的责任对不动产的价值有重大影响。对于未经开发的不动产，环境调查就能确定其环境污染引起的潜在责任的大小；而对已经开发的不动产则需要用环境评估和环境审计相结合的方法才能确定其责任大小。环境评估通常是分阶段进行的，后一个阶段的评估依赖于前一阶段的评估结果。在第一阶段调查中，需要审查目标不动产和周边不动产的政府记录信息并开展现场调查。当第一阶段的研究确认存在潜在问题时，那么在第二阶段要提供深入的定性和定量分析，要确认被认为的确存在的污染的性质和范围。第二阶段的调查一般要包括取样和检测。第三阶段的调查通常涉及环境污染的治理。

处于运营中的工业设施的经营费用，会对设施价值产生重要影响。经营开支与环保法规的遵从关系密切，在评估一项典型的不动产时，如果缺乏各种环保法规的专业知识，那么这些经营开支可能会被忽略。但与环保规范相联系的经营开支是可以通过环境审计估计出来的。环境审计包括以下要素：审查过往的环保法规的遵从情况和许可证要求；分析可能影响设施经营情况的新的、被提议的环保法规；检查目前的废物清理情况；评估设施的最小化废弃物排放量的可能性。

词汇表：

Comprehensive Environmental Response, Cleanup, Liability Act (CERCLA). 1980 年制定的《综合环境响应、赔偿和责任法》，也被称为“超级基金”。这一法案可以为那些找不到责任方的被污染地区的清理活动提供资金支持。

Clean Air Act (CAA). 《清洁空气法》规定了国家环境空气质量标准。非达标地区是指空气质量没有达到标准的地区——在这些地区是禁止建设新的污染源的。

Clean Water Act (CWA). 《清洁水法》规定了水的质量标准，包括工业污水排放到美国境内的河流的标准。

Fungicide and Rodenticide Act (FIFRA). 《联邦杀虫剂、杀菌剂和杀鼠剂法》，是美国对农药登记的管理法律。

National Pollutant Discharge Elimination System (NPDES). 《国家污染物排放消除系统》，这个系统基于《清洁水法》颁发的许可证的前提，规定了工业排污标准。

Resource Conservation and Recovery Act (RCRA). 《资源保护和恢复法》，于 1976 年开始实施。这一法规用来控制固体有害物质和贮存在地下储油罐中的石油产品。

Superfund Amendments and Reauthorization Act (SARA). 《超级基金修正案和授权法》，是对《综合环境

响应、赔偿和责任法》的新修订和影响污染场所的清理活动的权威法案。

Toxic Substances Control Act (TSCA). 《有毒物质控制法》，是控制有毒物质的国会法案。

Treatment, storage, and disposal facility (TSDF). 《处理、储存、处置污染的设施》，处理、储存、处置污染物质的事务，由《资源保护和恢复法（RCRA）》规定。

参考文献：（略）

作者简介：Miles M. Smart 博士是美国东部环保协会会长，该协会位于北卡罗来纳州的三角科技园。David L. Wynes 博士是位于爱荷华市的爱荷华大学的科研副主任。这篇文章原载于 1990 年 11-12 月份的《评估文摘》。

译者单位：厦门大学评估研究中心

邮政编码：361005

受污染资产的价值评估

——新泽西州的 Inmar 决议

Frank E. Ferruggia 著，胡卓娟 译，指导老师：纪益成

原载：IAAO.Issues Confronting Properties Affected by Contamination
or Environmental Problems

当意识到我们的环境是一个稀缺、脆弱的资源时，我们出台了各种各样的环境法律、法规以及法院判决，这些已经逐渐影响到土地所有者处置所拥有的土地的权利。更具体地说，环境立法已经会非常现实地影响土地所有者在土地上经营所得的收入。美国联邦政府法规，例如《环境应对、赔偿和责任综合法》（CERCLA）、《非常基金修正及再授权法》（SARA）、《资源保护及恢复法案》（RCRA）等在法律界已经众所周知。新泽西州的《环境清理责任法案》（ECRA）也是一个必须认真对待的法案。新泽西州的 ECRA 于 1983 年颁布，并于 1983 年 12 月 31 日开始实施。作为本州环保方面的第一号法令，ECRA 要求业主和经营者在出售、转让或关闭新泽西州的“工业建筑物”时，要么必须获得新泽西州环保组织“NJDEP”关于此场所是无污染的证明，要么其清理计划必须获得 NJDEP 的批准。

康涅狄格州拥有一个类似的、但较为简单的法案，即：康涅狄格州转让法案，Gen. Stat. 22a-454。其他州——包括加利福尼亚州、伊利诺斯州、马里兰州、马塞诸塞州、新罕布什尔州和、纽约州和宾夕法尼亚州，都在考虑建立类似于 ECRA 的法案。

当评估师和律师向咨询财产税评估的客户提供建议时，应该考虑这样的问题，即：这些法令对市场价值会产生怎样的影响？这些影响会得到法院的认同吗？

一、对价值产生的影响

美国第一个处理环境法影响价值以及法院在评估财产时如何赋予这种影响权重的案例，是 *Inmar Associates 公司诉 Borough of Carlstadt 公司* 一案及其相伴案件：*GAF 公司诉 Borough of South Bound Brook (1988)* 一案。这两个案件最近都被新泽西州最高法院定义为综合案件，其核心是法院的决议，如果只是从市政当局对土地的评估值中减去清理成本来体现政府的环境清理要求对土地的价值影响，那是不恰当的。

二、环境问题

在 Inmar 和 GAF 案例中，关于新泽西州最高法院是如何、且为何这样裁定的事实的研究，是有指导意义的，这种研究明确了案例应用于其他情形时的限制性。GAF 公司将它的土地用作沥青拌合厂的生产场所，几年后，生产过程中所用的热沥青渗入到土地中。当它计划关闭工厂并出售该土地时，在新泽西州 ECRA 法令的要求下，GAF 必须事先将土地清理干净。

GAF 的总评估值是 226.38 万美元，但有关沥青的主要问题涉及到沥青拌合厂的场所，GAF 提出在没有污染的情况下它值 160 万美元。GAF 指出：它用于遵守 ECRA 法令的成本估计最少为 45 万美元，这应该从评估值中减去。

Inmar 的土地位于 Hackensack Meadowlands，与新泽西运动场毗邻，占地 5.3 英亩，Inmar 用这块地开办 Scientific Chemical Processing 公司，用于它的工业溶剂回收处理。

由于该公司的运营，Inmar 的土地被放置在联邦最高资助的名单上，并在 CERCLA 的法令下受清理条例的约束。大量的油罐车被取消，正是这些油罐将化学废品和工业溶剂泄露到土地上。

1983 年，NJDEP 对 Inmar 和 Scientific 公司提出关于清理土地的诉讼。它甚至成为这块土地的监护人。清理土地污染的成本估计高于 2 百万美元。

Inmar 向成立于 1979 年专门处理税收事物的税务法院提出两点争论：（1）Inmar 首先提出：它的土地完全没有市场化，所以没有评估价值；（2）Inmar 同时指出：法院应该将清理费用从评估值中减去。

三、法院提起诉讼

税务法院基于以下理由确定其评估值：在 GAF 的例子中，并没有对“遵守 ECRA 条款将会对市场价值产生影响”的定量评价；在 Inmar 的例子中，“没有公司承担了恢复工作的义务”（引例 7 N.J.税务法院，1985）。

新泽西州上诉庭、新泽西州中级法院维持了税务法院对两个公司的判决，原因之一是：实际上，通过税收评估减免来补贴清理费用，会阻碍环境保护公共政策的实施（App.Div.1986）。上诉庭还赞同新罕布什尔州法院在 Great Lakes Container 公司上诉一案中的如下判决（N.H.Sup.Ct.1985）：

.....甚至在污染的情形下，这些案例中的土地仍拥有大量的价值，因为没有意见说他们不能清理到让环保部门（DEP）满意的程度。

在判决 GAF 一案以及税务法院重审 Inmar 的案子时，最高法院不需要发表任何关于新泽西州估价法案的新声明，这个法案是一个承认政府法规可能会影响市场价值的、需要经过长期建立的判例法。它已经作为州法律在政府和 Gorga 一案子中得以建立（1958），它的一个例子是：土地拥有者提出目标土地的市场价值受分区条例修订的影响。援引全国的案例，法院提出：如果没有考虑以下几个因素，市场价值的概念是不完整的：

被普遍接受的是，如果有一个合理的可能性分区条例在将来会发生变化，那么，环境对市场价值的影响就可能会显现。

Gorga 援引的案例包括：纽约州的美国政府诉 50.8 Acres of Land 的案子（1957）；特拉华州的 Board of Education of Claymont Special School District 诉 13 Acres of Land 的案子（1957）；马里兰州的 State Roads Commission of Maryland 诉 Warriner 的案子（1957）；密苏里州的 State of Missouri ex rel. State Highway Commission 诉 Williams 的案子（1956）；德州的 City of Austin 诉 Cannizzo 的案子（1954）以及加利福尼亚的 Long Beach City High School District of Los Angeles County 诉 Stewart（1947）的案子。

新泽西州的其他案例认为：在获取价值时，必须考虑政府法规对市场价值的影响。关于分区条例的案例，（除了 Gorga 案外）请参见 Schwam 诉 Township of Cedar Grove（1987）的案子、州政府诉和 Wildlife Preserves 公司的案子（1975）以及 Sage 诉 Bernards Township 的案子（1984）。

在 Riorano 公司诉 Weymouth Township 一案中，税务法院认为：“限制土地使用普遍会产生对土地价值的负效应”，并且，“这个对土地价值的负效应必须在以地方财产税为目的的价值评估中体现出来”。

在 West Orange 诉 Goldman's Estate（1981）一案中，市政府指出：目标土地的最佳用途是在新的总体规划的允许下使用的，并且需要评估。这点是法院所不同意的。请看如下陈述：“政府限令，例如污水处理设施的要求必然会影响最佳用途，土地不能在假定限令不存在的情况下进行评估。”

在 Halocarbon Products 公司诉 Borough of South River（1980）一案中，税务法院指出：“不能忽视对洪水灾害的调控对土地价值的影响。”

四、扣除治理成本

在 Inmar 案例中，法院拒绝了这么一种概念，即：关于环境污染对价值的影响，仅仅靠从评估值中减去治理成本来进行调整。然而，新泽西最高法院指出：评估机构必须做好它的工作，例如，为自愿买家和自愿卖家对受环境污染土地的公平交易提供市场数据。

在 *Inmar* 案例中，新泽西州最高法院承认在法定的和监管的框架下对价值的影响：这些监管方案的经济效果不可避免。它们毫无疑问地将会影响土地的真实价值（112NJ.at 600）。

法院更为坚定地拒绝了市政府的如下提议，即：“公共政策”有利于环境保护，这就使得“对价值的影响必须不予以理会。”依据新泽西州宪法（1947）第 8 条，所有的不动产必须“依照同样的价值标准进行评估”；并且，依据新泽西州法律，必须评估财产的“真实价值”（NJ.S.A. 54:4-2.25）。法院提出纳税人的被评估的权利应该依据同等应用的真实价值的标准。

公众的观点如此鲜明，尽管我们赞同这种提议，但是新泽西州宪法使我们无法进行自由选择来平衡利益。甚至当有益的公众关注包括值得称赞的保护农田的政策时，我们也无法自由地平衡政策和宪法对评估不动产的真实价值之间的要求（112NJ. At601）。

可惜的是，法院指出：在 *GAF* 和 *Inmar* 的案子中，无论原告是否提供有关价值如何被影响的充足证据，两个原告都忽视了价值的决定性问题，而将焦点误放在成本的问题上。法院指到：“成本并不总是等同于价值。”

尽管法院对于“非常不足的记录”以及没有一个组织已经完全发展了一个如何推定价值的理性基础发出了感叹，但是法院还是忽视了记录的不足，并作出了明确的判决。

有一件事是明确的：解决这个问题的方法不是简单地从土地的预期价值中减去清理费用……正如政府监管利润额时可能会从特定财产中获得监管效用一样，政府可能会通过它的监管方案从土地的使用中影响利润。这样的例子说明了市政府是严格监控公寓的土地维护权益的。在这个例子中，持续维护的要求可能会给业主带来短期利润的缺失，但绝不会降低土地的价值（112NJ.at605）。

最后，法院将问题交到评估机构手上，并呼吁出台一种创新的评估方法。通过这样做，法院向评估师提供了使用何种评估方法的建议。

五、评估师的角色

当初，法院建议评估师将受污染土地视为“利用灵活评估方法评估的、有着特殊评估目的的财产，以帮助确定受污染土地‘真实价值’的决定因素”。因此，当这些土地没有交易市场时，可能成本法是比较适用的。法院的这个建议，可能简单地回避了问题。即使是利用成本法，土地价值也必须进行推导。如果因为管制行为而使土地变得完全非市场化，那么又该如何才能得出土地的价值呢？

在法院关于将受污染土地视为“有着特殊评估目的的财产”进行评估的建议中，有一点并不明确，即：如何说明污染物的存在性？当因为经纪过失而扣除替代成本时，有没有考虑这种污染物和最近颁布的环境法的影响？或者当预测土地价值时，是否会利用可比土地的销售信息来考虑污染的因素？

法院也会依据“使用价值”来评估土地的价值，并且，可能依照——也可能不依照——土地的“最佳用途”。给定土地的最佳用途的做法，反映了买方基于他对土地的最有利可图的用途的判断而愿意支付的价格，这也许可能等同于——也许可能不等同于——目标土地的现有用途（引自《不动产评估》，1987年）。在 *GAF* 的案例中，例如，法院指出，即使 *ECRA* 排除了在评估日进行销售的可能，作为正在运营的沥青生产场所的这块土地也仍然有其“使用价值”。

法院也参考了市政府专家提出的建议，即：可以把治理的成本视为资本改进和土地有效生命周期中的折旧。法院也指出：当构建土地的收入和支出分析框架时，“有能力”的管理将寻求通过保持土地无污染来避免管制的影响。将会有数年的支出来推动这个目标；这种支出将会反映在降低的营运收入上和评估价值的影响上。法院的这种分析，基于评估师在有能力的管理者的假设下对资产负债表的重构。真实的收入和支出数据可能没有以证据为准。请参见 *Parkview Village Associates 诉 Borough of Collingswood*(1972)一案；而关于“经济租”和“稳定支出”的问题，请参见 *Manle Court Associates 公司诉 Township of Ridgefield Park*(1984)一案。

六、失去市场的土地

在 Inmar 和 GAF 的案例中,对环境方面的管制使得土地完全丧失用途和失去市场,而很明显,这点并没有被预料到。例如,没有预料到诸如“该如何去评估一个不能恢复的受污染土地”一类的问题。

一个在新泽西州税务法庭上诉的未经审判的案例,涉及到一项在纽瓦克市的工业区被二恶英污染的土地。这个问题在计划审判前就得到了解决,各方在大幅降低土地评估值上达成一致。新泽西州 DEP 的规定已经要求对受污染土地进行隔离,并且最终有可能会将其包围和用作永久性储藏二恶英污染的土地。事实上,这种土地将失去市场。因此,有人认为:如果严格按照市场法去评估,这种土地的价值为零或者更低。

类似这种案例并不是首次出现。在 *碳卤化合物产品公司起诉 Borough of South River(1980)* 的案件中,新泽西州 DEP 法规禁止了处在洪水灾区的土地的所有用途,法院基于估价对象本身的销售情况对其估值为 1 美元/公顷,销售发生在上诉期第一个纳税年度的评估基准日的两年以前。法院进一步解释说:评定该受灾土地的价值为 1 美元/公顷是“基于一个重要的事实,即:该土地已丧失用途”。

在评估类似土地时使用收益法是否合适,这对评估师、律师和法院来说是一个有趣的问题。收益法——或者叫“收益资本化法,”分析“一项财产带来收益的能力(通常是指收益还原法的货币收益),并把这些收益转化为现值”;一般来说,这种方法在给定资本收益率的情况下,通过计算来自财产的净经营收入,以确定财产当前的市场价值(美国不动产评估师学会,1987)。

不能恢复其用途的受污染土地,尤其是不能用焚烧或者地下冲刷等方法进行补救的受污染土地,可能仍然具有价值,因为其可以永久的作为废弃物储存场。这样一来就把这个问题变成了“怎样去评估它们的价值”的问题。是不是可以利用这种财产作为接收其他垃圾的场地而给它的所有者带来收益?在纽瓦克市的场地案例中,这种想法失败了。因为目前新泽西州 DEP 和美国环境保护机构要求禁止这种受污染土地去装载其他垃圾,不管垃圾有毒还是没毒。

对于这种土地的所有者来说,不需要像其他场地那样支付垃圾处理费用,这算不算是一种收益呢?计算避免掉的费用支出能归入受污染土地的价值吗?再一次,在纽瓦克市二恶英污染的场地案例中,这种计算省掉的垃圾处理费用是不可能的。没有垃圾填埋场被授权可以接收二恶英的垃圾处理。对污染场地的维护和防范成本已经远远超过了所有可以想像得出的、不用支付垃圾处理费用的收益。

在最后的分析中,同其他评估方法一样,收益资本化法是用来评估财产的市场价值的,这种财产是在公开市场上意愿买方和意愿卖方之间进行公平交易的。很显然,没人会买这块不能恢复的污染场地,因为政府权力机关已经规定只能将这块地用作二恶英污染泥土的储存地。在 *Shulton 公司起诉克利夫顿(1983)* 的案件中,新泽西州税务法庭引用了《不动产估价》(美国不动产评估师学会 1978)的规定,并声明,收益法在“租赁市场或租金不能被确定的条件下不适用”。

在不能恢复的受污染土地案件中,收益法可能是一种评估市场价值的有效方法。但是,评估师和估价员要注意到计算“转换成本”的问题,或者说需要花费多大成本才能使这项财产整治后出租,这包括《环境净化责任法(ERCA)》或类似法规所要求的场地清理成本。

对于评估师和估价员来说,在计算资本化率时需考虑到另一个问题,即:在案例中,贷款者对环境的清理会成为一种潜在的负债,因此,银行是否会贷款给这类场地的购买和清理费用?请参见 *美国起诉马里兰金融信托公司(1986)* 一案。

总而言之,法庭将不得不面对这样一种情况,即:对于特定选取的财产,其评估值必须为零或者是一个极低的数字。而一个可靠的、反映市场实际情况的评估以及政府的法令和法规的影响,将推动这一结果的出现。

七、未来展望

未来,新泽西州无疑将处在这个问题的最前沿,不仅仅是因为它有几块需要判决的被污染的工业土地,而且也因为它专业的税务法庭将被迫对土地所有者有异议的土地做出裁决。在个案的基础上,法院必须对如下问题做出抉择:是否可以、并且应该怎样去应用成本法评估特殊目的的

财产？是否可以、并且应该怎样去摊销实际或假设的恢复污染或预防的支出？是否掌握充足的市场数据以便通过真正的销售比较法去评估财产价值？

后一种方法，在证实其可行性之前，可能要先通过评估师和税务法庭的考验。因为土地所有者和投资者开始在他们的销售合同、转移清理所产生的负债或者在政府文件制定后需要提供保障时，就应该考虑环境因素，应该考虑如何去评估定价。环境方面的考虑会造成负面影响吗？这种影响的程度如何？如果可以用销售比较法的话，如何调整价格才算合理？

在最后的分析中，评估师和估价员必须要做他们经常做的事情，即：研究销售情况、采访销售的各相关方、建立有关销售受污染财产的数据库（因为在评估相似财产时可以用到这种数据库）。在新泽西州最高法院的 Inmar 和 GAF 案件发生之前，正如一个新泽西州税务法庭法官所指出的那样：“对不动产的评估不存在单一的教条……主要方法的选择将取决于每个案例的具体情况和专家对这些情况的反应（Shulton 公司起诉 Clifton，1983）。”

我们可以期待 Inmar 案之后的相似案件的出现，这类案件一定会出现的。

参考文献：（略）

作者简介：Frank E. Ferruggia 是新泽西州纽瓦克市 McCarter&English 律师事务所的合伙人。本文来自《评估摘要》，1991，3-4 月份。

译者单位：厦门大学评估研究中心

邮政编码：361005